

美国联邦政府调控高等教育的途径及其借鉴

樊明成, 管 弦

(厦门大学 高等教育研究所, 福建 厦门 361005)

〔摘 要〕 伴随着高等教育社会功能的壮大, 美国联邦政府在不具有管辖权的情况下, 并没有漠视高等教育的发展, 而是积极通过立法、拨款、科研投入、评估认证和颁发指导性文件等途径, 对全国高等教育实行了有效的调控。

〔关 键 词〕 联邦政府; 调控; 高等教育; 途径

〔中图分类号〕 G512 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1002-8064(2005)03-0056-03

奠定美国政府和高校之间关系基础的法律依据是 1791 年出台的联邦宪法修正案, 该法案与此有关的规定为:“凡本宪法未划定而又非各州所禁止的事权, 皆归属各州或人民^[1]。”这一原则在以后的美国宪法和法律中也一直得以维持。据此, 美国联邦政府在法律上不具有管理高等教育的职能和权力, 高等教育由州和各种社会团体负责管理。1867 年联邦政府成立的教育署(The Office of Education)只负责对学校的经济援助和州及地方难以维持的研究, 到 1979 年虽升格为联邦教育部, 但也只是提供一般性指导和咨询服务的机构, 具体负责分配和管理联邦教育经费; 收集和提供教育信息; 开展教育研究等, 仍不具备管理高等教育的权限和责任。

然而, 伴随着高等教育功能的增强, 为了国家和社会的利益, 美国联邦政府在对高等教育无“管辖权”的情况下, 主要通过各种法令及配套拨款、科研投入、评估以及颁发指导性文件等措施, 对本国高等教育的发展进行了有效的调控, 形成了独特的调控模式, 值得我们进行探讨和借鉴。

一、教育立法和配套的经济援助是联邦政府调控高等教育的基本途径

教育立法是联邦政府调控高等教育最有力的手段。由于管辖权的限制, 使联邦的教育立法一般辅以各种经济援助的手段来推行, 它保证了国家目标的实现, 成为联邦政府有效地调控高等教育的一大特色, 主要表现在以下三个方面:

1. 引导高等教育适应社会发展的需要。

在工业发展对高等教育提出诉求而高等学校仍然坚守“象牙塔”传统的 19 世纪中期, 美国颁布了《莫雷尔法案》(Morrill Act, 1862), 规定由联邦政府拨给土地辅助各州兴办农业和工艺学院, 使旨在为当时工农业生产服务的“赠地学院”纷纷建立。有鉴于莫雷尔法成功, 国会于 1874 年又通过了《哈奇法》(Hatch Act), 规定联邦政府提供经费建立农业试验站, 其中绝大多数试验站建立在“赠地学院”。1890 年, 美国国会又通过了第二个莫雷尔法案, 这一法案使得联邦政府对“赠地学院”的拨款制度化了, 其影响也伴随着经费的分配而扩展到私立院校。1917 年, 为鼓励职业教育, 美国颁布了《史密斯—休斯法》(Smith-Hughes Act), 对在学院开展职业教育和家政培训等提供经济援助, 刺激了州立高校特别是初级学院的建立和发展。可见, 通过立法和经济援助的手段, 联邦政府实现了对高等教育发展方向和进程的有效调控, 使高等教育对美国工农业的发展做出了极大的贡献。

2. 引导高等教育实现国家和政府的某些直接目标。

1944 年, 为补偿军队服役人员的贡献, 更是为了防止战后可能出现的高失业率而导致的社会动乱, 国会通过了著名的《军人权利法案》, 规定“在第二次世界大战期间, 所有服役 90 天以上的军事人员在退役或战争结束后, 均拥有 1~4 年的教育与训练权利, 政府将支付其一定的学杂费和生活津贴^[2]。”面对苏联 1949 年原子弹爆炸和 1957 年人造卫星上天带来的威胁, 国会于 1958 年

* 〔收稿日期〕2005-05-14

〔作者简介〕樊明成(1975-), 男, 四川宜宾人, 厦门大学高等教育研究所硕士研究生, 主要研究高等教育理论; 管弦(1980-), 女, 四川眉山人, 厦门大学高等教育研究所硕士生, 主要研究高等教育管理。

通过了《国防教育法》，以法令的形式明确规定了联邦拨款的用途以及获得拨款的条件，并设立了国防学生贷款。这两项立法使高校明显成为实现国家目标的工具，以致人们认为出现了一个大学的“联邦时期”。

3. 推动高等教育规模发展和质量提高，促进教育公平。

为了改善高校的办学条件，联邦政府于 1963 年颁布了《高等教育设施法》，通过资助的方式要求高校加强教学科研设施的建设，并“首次以法律的形式专门规定了高校教学与科研设备的水准”^[3]。为满足公众的求学需求，促进社会公平和平等，实现约翰逊总统“伟大社会”的构想，国会又于 1965 年通过了《高等教育法》，授权联邦政府要向公立高校提供长期的资助，并设立大量的奖学金、助学金和学习贷金来资助学生，为美国高等教育的普及化奠定了基础。1972 年修订的《高等教育法》进一步提高了资助的力度，设立颇具影响的“佩尔助学金”，使联邦政府成了美国大学生的最大资助者，在美国公立高等教育的发展过程中发挥着越来越大的作用。20 世纪 90 年代，为了解决高等教育普及和公平问题，克林顿总统在 1993 年签署了一项法案，直接给 1500 多所学校的学生提供 100 亿美元的贷款^[4]；克林顿政府甚至动用联邦储备金，实施一项旨在帮助低收入家庭的学生完成高等教育的《佩尔补助金法案》，解决低收入家庭的学生的困难，从而提高了高等教育的入学率和学业完成率，推进了高等教育的普及化历程。为进一步提高质量，联邦政府依据 1998 年的《高等教育改革法案》，提供大量经费以改善高校办学条件，提高教师队伍水平。

二、各种科研投入是联邦政府调控高等教育的隐性途径

在更多的情况下，联邦政府避开了烦琐的立法程序而直接用经济资助作诱饵，向高等院校传达它的意图，而高校在科研经费往往不足的情况下，也不得不依赖于政府的支持。在二战期间，联邦政府的“曼哈顿计划”就通过大大增加科研投入的办法加强了对高等教育的调控力度，使高校的科研体现国家的安全和利益。由于大学在二战中的卓越表现，联邦政府借助大学力量的欲望得到空前加强，但由于宪法的限制，联邦政府不能直接为了某种目的而给大学以教育经费和科研经费，它往往采用招标的方式鼓励大学的科研为其服务，从而与大学建立起一种“联盟关系”，作为这种关系作用的结果：“联邦对大学资助的诸多影响接踵而来，而且这些影响是巨大的。它们以微妙的、缓慢积累的和彬彬有礼的方式使得自己显得愈加有力^[5]。”1950 年，政府批准成立“国家科学基金会”，具体负责大学的基础研究和科学教育的规划与资

助，它逐步和政府的各部门如卫生、教育与福利部、国防部、农业部、国家航空航天局以及原子能委员会等，通过科学研究的规划、立项、管理和评估等手段，使联邦政府的意志渗透到大学的科学研究中去。里根执政后，教育经费在国家预算计划中的比重逐年下降，而政府对国防、能源、空间及尖端科学的投资却逐年增加，如国防部、原子能委员会、国家宇航局的科研经费占联邦科研经费的绝大部分，大学想要增加科研经费，就必须在这些领域中竞标，这迫使大学的科研活动转到联邦政府安排的轨道上来。90 年代以来，伴随着高等教育在一国国际竞争中的地位日益重要，联邦政府又加大了对大学科研的资助力度。1991 年，联邦政府投入高校的科研经费为 100 亿美元左右，到 2000 年已上升到近 200 亿美元^[6]。总之，战后几十年来，美国联邦政府对大学科学研究的投资比例占大学科研经费总额的过半数（见下表），而这一比例在 1935 年只有 10%^[7]。通过这一手段，联邦政府一方面极大地左右着大学科研的方向和进程，也促成了研究型大学的成功，另一方面又保护了美国高等教育的多样化，因为联邦政府几乎把所有的研究经费投入到了研究型大学中，根据美国国家科学基金会（NSF）的统计，100 所授予博士学位的高校获得超过 80% 的来自联邦的研发经费，而且这一比例一直保持相当稳定^[8]。

美国大学科研经费来源表（%）

来源 年份	联邦政府	州与地 方政府	非营利基 金（组织）	大学自筹	产业部门
1960	62.7	13.2	8.0	9.9	6.2
1965	72.8	9.7	6.3	8.4	2.8
1970	70.5	9.4	7.1	10.4	2.6
1975	67.1	9.7	7.6	12.2	3.3
1980	67.6	8.1	6.6	13.8	3.9
1985	62.6	7.8	7.2	16.7	5.8
1990	59.2	8.1	7.3	18.5	6.9
1995	60.3	7.5	7.2	18.2	6.8

资料来源：Yukio Miyata. An empirical analysis of innovative activity of universities in the United States. Technovation, 2000(20), P413- 425.

三、“评估认证”是联邦政府借助社会力量调控高等教育的的重要途径

在美国，“评估认证”是高等学校办学过程中十分重要的环节，是与学校生存发展密切相关的事情，其目的是对高校的教育质量和发放学历学位证书的资格作出评价和认定，为政府部门和企业界投入经费提供依据，为社会公众选择就读高校提供参考。在联邦政府无权对高校的

教学、科研和服务作任何直接要求的美国,评估认证起着重要的质量保障作用。美国的这种评估认证主要由成立于政府之外的民间组织——各种认证机构进行,1885年,第一个对教育质量进行管理的民间组织——新英格兰地区学院与中学联合会建立。1910年,中北部大学与中学协会进行了全国首次真正意义上的院校认证。经过100多年的发展,美国逐步建立起由教育界人士自行发起、建立的6个区域性认证机构和数十个专业认证机构及一个全国性的认证委员会(CHEA),并形成了一套成熟完备的管理和运行机制。尽管这些组织不属于政府机构,联邦政府也不直接参与评估认证活动,但联邦政府并不与高教评估绝缘,而是通过与这些民间组织的“密切合作”而达到了调控高等教育的目的。联邦政府的这种调控大致始于高校功能突增的二战后,且调控的力度也呈加强趋势。1968年,美国教育署设立了“认证与院校资格工作班子”,同时建立了一个顾问委员会并公布了一套对认证机构进行认可的标准,规定“只有获得其认可的认证机构所认证的院校才有资格参与联邦基金项目^[9]”。据此,联邦政府的质量要求通过认证机构间接地作用于高等学校。90年代初,联邦政府对高等教育认证的控制进一步加强,主要原因是联邦学生贷款归还拖欠率过高,这使联邦政府对认证组织的自我管理甚至认证制度本身都产生了怀疑。于是在1992年再次修订的《高等教育法》中,规定了各州实施“州中学后教育审查方案”,并提出了15项检查标准,由联邦政府提供给各州一定数量的资金,由各州对那些被教育主管部门认为在联邦助学金方案上有问题的学校进行检查,被判定有问题的学校将不能享受联邦助学金;同时要求重新重视对高校的鉴定工作,让各州保证高等教育质量,以鉴定结果作为衡量高校能否取得联邦助学金的条件。该法案还就认证机构的组织、运作和标准等提出了要求以限制这些民间组织的独立性,联邦政府借此进一步加强对认证组织的控制。总之,联邦政府虽然不具体对院校或专业进行评估和认证,但以州政府和各认证机构为中介,仍实现了对高等教育质量的有力调控,因为高校要想获得联邦政府的资金和学生资助,就要获得联邦政府认可的认证机构的认证,并使资金的使用符合联邦政府的要求,而绝大多数院校都愿意接受联邦政府的经费资助。

四、政策性指导正成为联邦政府加强对高等教育调控的新举措

除了立法拨款、科研投入和教育评估以外,20世纪80年代以来,为面向新世纪和迎接知识经济的挑战,联邦政府加强了对全国高等教育的政策性指导,通过制定

和发布的一些有关高等教育的指导性文件,对美国高等教育的改革和发展也起着重要的调控作用。如由部长贝尔任命的全国高质量委员会经过18个月调查后于1983年4月发布的《国家处于危险之中,教育改革势在必行》及在其影响下发布的一些报告;1991年4月布什总统签发的全美教育纲领性文件——《美国2000年:教育战略》等,虽然原本主要针对的是基础和中等教育的问题,但也涉及高等教育领域。这类由联邦政府发布的指导性文件,其一些主张要么通过教育立法推行,要么直接以财政拨款为支撑,推动着美国高等教育的改革和发展。

综上所述,伴随着高等教育功能的日益增强,美国联邦政府在对高等教育无管辖权的情况下,也不得不出于国家和社会发展需要的考虑而对高等教育进行宏观调控。在100多年的发展历程中,美国联邦政府主要采取了立法和配套的经济援助、科研投入、评估和颁发指导性文件等途径,对本国高等教育进行了卓有成效的调控,从而促使美国高等教育在规模发展和质量提高的同时,也较为充分地满足了国家和社会发展的需要。

〔参考文献〕

- [1]符娟明、迟恩莲.比较高等教育教程[M].北京:原子能出版社,1990.314.
- [2]王英杰.美国高等教育的发展与改革[M].人民教育出版社,1993.208.
- [3]王廷芳.美国高等教育史[M].福建教育出版社,1995.164.
- [4][美]J. D. 安德森.面向21世纪的美国高等教育改革[J].华东师范大学学报(教育科学版),1999,(1):67-71.
- [5][美]克拉克·克尔著,陈学飞等译.大学的功用[M].南昌:江西教育出版社,1993.40.
- [6]马万华.美国研究型大学成功的内在要素及办学条件与联邦政府的作用[J].清华大学教育研究,2004,(1):58-64.
- [7]Yukio Miyata. An empirical analysis of innovative activity of universities in the United States. Technovation, 2000, (20): 413-425.
- [8]Lawrence E. Gladieux & Jacqueline E. King. The Federal Government and Higher Education(A). Philip G. Altbach, Robert O. Berdahl, Patricia J. Gumpert. American Higher Education in the 21st Century: Social, Political and Economic Challenges(C). Baltimore, Johns Hopkins University Press. 1997, 217-250.
- [9]Mitzel, H. E. (1982). Encyclopedia of Education Research, Vol. 1. New York: The Free Press, 10.

(责任编辑 洪云)